

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Hasil-hasil Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama, Tahun, Judul penelitian	Fokus Penelitian	Metode Analisis Data	Hasil Penelitian
1	Djohan Bana dan Tajuddin, 2008, Peranan Retribusi dan Pajak Parkir Terhadap PAD Kota Kendari	Kontribusi Pajak Parkir Terhadap PAD	Deskriptif Kualitatif dan Kuantitatif	Kinerja yang belum optimal, tampak pada penerimaan daerah masih didominasi retribusi parkir yang dibayar melalui STNK
2	Dinda Lasdwiati, 2009, Pelaksanaan Pemungutan Pajak Parkir dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi	Sistem Pemungutan Dalam Rangka Peningkatan PAD	Deskriptif Kuantitatif	Sistem pemungutan wajib pajak menggunakan cara self assesement system
3	Ananda Marsha Aprelia, 2010, Analisis Perlakuan Pajak Parkir di Dinas Pelayanan Pajak Provinsi DKI JAKARTA	Perlakuan Pajak Parkir	Kualitatif	Masih terbatasnya sumber daya manusia yang kompeten dalam hal penagihan pajak parkir sehingga penerimaan keduanya kurang

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu (Lanjutan)

No	Nama, Tahun, Judul penelitian	Fokus Penelitian	Metode Analisis Data	Hasil Penelitian
4	Dinda Lasdwihati, 2011, Pelaksanaan Pemungutan Pajak Parkir dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi	Kontribusi Pajak Parkir Terhadap PAD	Kuantitatif	Kurangnya kesadaran wajib pajak yang seharusnya sudah dapat dinyatakan sebagai wajib pajak tetapi wajib pajak tersebut tidak melapor ke DPPKAD kota Bekasi untuk ditetapkan sebagai WP.
5	Ika Muthoharoh, 2011, Peran Pajak Parkir Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Blitar	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Parkir	Deskriptif Kualitatif	Kurang Proaktifnya Dinas Pendapatan menyebabkan potensi pajak parkir tidak terakomodir, karena masih banyak lagi tempat parkir yang masih belum terkena pajak parkir

2.2. Kajian Teoritis

2.2.1. Pengertian Sektor Publik

Sektor publik menurut Mardiasmo (2002) adalah dapat diartikan sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik

Tabel 2.2
Perbedaan Sektor Publik dan Swasta

PERBEDAAN	SEKTOR PUBLIK	SEKTOR SWASTA
Tujuan Organisasi	Non profit motive	Profit motive
Sumber Pendanaan	Pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, laba BUMN/ BUMD, penjualan aset negara, dsb	Pembiayaan internal : Modal sendiri, Laba ditahan, penjualan aktiva Pembiayaan eksternal : utang bank, obligasi, penerbitan saham
Pertanggungjawaban	Pertanggungjawaban kpd masyarakat (publik) dan parlemen (DPR/DPRD)	Pertanggungjawaban kpd pemegang saham dan kreditor
Struktur Organisasi	Birokratis, kaku, dan hierarkis	Fleksibel : datar, piramid, lintas fungsional, dsb.
Karakteristik Anggaran	Terbuka untuk publik	Tertutup untuk publik
Sistem Akuntansi	Cash Accounting	Accrual Accounting

Sumber: Mardiasmo (2002)

Persamaan Sektor Publik dan Swasta

1. Kedua sektor merupakan bagian integral dari sistem ekonomi di suatu negara dan keduanya menggunakan sumber daya yang sama untuk mencapai tujuan organisasi.
2. Menghadapi masalah yg sama, yaitu kelangkaan sumber daya, sehingga dituntut untuk menggunakan sumber daya organisasi secara efisien dan efektif dan ekonomis
3. Proses pengendalian manajemen yang membutuhkan informasi yang handal dan relevan untuk melaksanakan fungsi manajemen.
4. Pada beberapa hal menghasilkan produk yang sama.
5. Kedua sektor terikat pada peraturan perundangan dan ketentuan hukum lain yang disyaratkan.

2.2.2. Pengertian Pemerintahan Daerah

Menurut UU nomor 12 tahun 2008 yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-undang nomor 12 tahun 2008, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Disamping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu

diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

2.2.3. Laporan Keuangan Sektor Publik

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan dengan tujuan untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelapora atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya.(SAP:6)

Adapun komponen-komponen laporan keuangan sektor publik adalah:

2.2.3.1.Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah dalam satu periode pelaporan.

Laporan realisasi anggaran menyajikan skurang-kurangnya sebagai berikut:

- a. Pendapatan/LRA
- b. Belanja
- c. Transfer
- d. Surplus atau deficit/LRA
- e. Pembiayaan

- f. Sisa lebih atau kurang pembiayaan anggaran

2.2.3.2.Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih

Laporan perubahan saldo anggaran lebih menyajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya pos-pos berikut:

- a. Saldo anggaran lebih awal
- b. Penggunaan saldo anggaran lebih
- c. Sisa lebih atau kurang pembiayaan tahun berjalan
- d. Koreksi kesalahan pembukuan tahun sebelumnya
- e. Lain-lain
- f. Saldo anggaran lebih akhir

2.2.3.3.Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas pada tanggal tertentu. Neraca menyajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya pos-pos berikut.

- a. Kas dan setara kas
- b. Investasi jangka pendek
- c. Piutang pajak dan bukan pajak
- d. Persediaan
- e. Investasi jangka panjang
- f. Aset tetap
- g. Kewajiban jangka pendek

- h. Kewajiban jangka panjang
- i. Ekuitas

2.2.3.4.Laporan Operasioal

Laporan finansial mencakup laporan operasional yang menyajikan pos-pos sebagai berikut:

- a. Pendapatan/LO dari kegiatan operasional
- b. Beban dari kegiatan Operasional
- c. Surplus atau deficit dari kegiatan non-operasional (bila ada)
- d. Pos luar biasa (bila ada)
- e. Surplus atau deficit/LO

2.2.3.5.Laporan Arus Kas

Laporan arus kas menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi, dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan

Arus masuk dan keluar diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, investasi, pendanaan dan transitoris.

2.2.3.6.Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan perubahan ekuitas menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos:

- a. Ekuitas awal
- b. Surplus atau defisit LO pada periode bersangkutan

- c. Koreksi-koreksi yang langsung menambah dan mengurangi ekuitas, yang antara lain dampak dari akumulatif yang disebabkan oleh perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar, misalnya: Pertama, koreksi kesalahan mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode-periode sebelumnya, Kedua, perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap
- d. Ekuitas akhir

2.2.3.7. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas dan Laporan Perubahan Ekuitas. Termasuk pula dalam Catatan atas laporan keuangan adalah penyajian informasi yang diharuskan dan diajarkan oleh Standar Akuntansi Pemerintah serta pengungkapan-pengungkapan lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar atas laporan keuangan, seperti kewajiban kontinjensi dan komitmen-komitmen lainnya.

2.2.4. Pengertian Kinerja

Kinerja menurut Mardiasmo (2002) yaitu penentuan secara periodic efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi berdasarkan sasaran standard and criteria yang telah ditetapkan atau dapat juga disebut gambaran mengenai pencapaian, prestasi atau unjuk kerja dari pemerintah daerah.

Bastian (2006:274) menjelaskan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu

Kinerja menurut Moeheriono (2010:61) adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan kewenangan dan tugas tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

2.2.5. Kinerja Keuangan

Pengertian kinerja keuangan di sektor publik adalah bentuk penilaian dengan asas manfaat dan efisiensi dalam penggunaan anggaran keuangan. Dalam organisasi sektor publik, setelah adanya operasional anggaran, langkah selanjutnya adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi dan akuntabilitas organisasi dan manajemen dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. “Akuntabilitas yang merupakan salah satu ciri dari terapan good governance bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien” (Mardiasmo 2002)

Sedangkan kinerja keuangan perusahaan merupakan suatu gambaran tentang kondisi keuangan suatu perusahaan yang dianalisis dengan alat-alat analisis keuangan, sehingga dapat diketahui mengenai baik buruknya keadaan keuangan suatu perusahaan yang mencerminkan prestasi kerja dalam periode tertentu. Hal ini sangat penting agar sumber daya digunakan secara optimal dalam menghadapi perubahan lingkungan.

2.2.6. Pengertian Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non-finansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*. (Moehariono: 2010)

Pengukuran / penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. (Stout: 1993)

Pengukuran / penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. (Bastian: 2001)

Pengukuran kinerja sektor publik suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan

maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan, visi dan misi organisasi. (Mardiasmo: 2002)

2.2.7. Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Adapun tujuan sistem pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Mardiasmo dalam buku Akuntansi Sektor Publik (2002), bahwa tujuan sistem pengukuran kinerja antara lain:

1. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down and bottom up*).
2. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur berkembangnya pencapaian strateginya.
3. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta motivasi untuk mencapai *good congruence*.
4. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.
5. Dapat menjadi umpan balik untuk upaya perbaikan dan pencapaian tujuan di masa mendatang.

2.2.8. Manfaat Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Manfaat pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Mardiasmo dalam buku Akuntansi Sektor Publik (2002), bahwa manfaat pengukuran kinerja antara lain:

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang ditetapkan.
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara objektif atas pencapaian yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan telah terpenuhi
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.”

2.2.9. Prinsip-prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja

Prinsip-prinsip pemilihan ukuran kinerja menurut Mardiasmo (2002) antara lain:

1. Evaluasi kembali ukuran yang ada, informasi kinerja tetap dibutuhkan oleh manajemen. Apabila skema indikator kinerja sudah tidak berfungsi, maka manajemen akan mengembangkan skema baru.
2. Mengukur kegiatan yang penting, tidak hanya hasil, kinerja selalu berorientasi hasil, ukuran hasil sering diformulasikan dalam rasio keuangan. Pencapaian hasil

akan menunjukkan adanya permasalahan. Hasil tersebut tidak akan menunjukkan diagnosis hasil.

3. Pengukuran harus mendorong tim kerja yang akan mencapai tujuan, pembagian proses pengukuran menciptakan lingkungan tim kerja yang aktivitasnya diarahkan pada pencapaian tujuan organisasi.

4. Pengukuran harus merupakan perangkat yang terintegrasi, seimbang dalam penerapannya, agar efektif sistem pengukuran harus diciptakan sebagai perangkat terintegrasi yang diperoleh dari strategi perusahaan. Sebagian besar perusahaan berusaha meminimalkan biaya, meningkatkan kualitas, mengurangi waktu pelaksanaan produksi dan menciptakan pengembalian investasi yang wajar.

5. Pengukuran harus memiliki fokus eksternal jika memungkinkan, ukuran internal yang umum dipakai dalam sebuah organisasi perbandingan kinerja dari tahun ke tahun. Suatu perbandingan tertentu dapat dilakukan ke tingkatan mikro: divisi, departemen, kelompok, bahkan individu.

2.2.10. Skala Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Skala pengukuran menurut Mardiasmo (2002) dapat dibedakan menjadi empat, yaitu:

a. Skala Nominal

Skala nominal merupakan skala pengukuran yang paling rendah tingkatannya karena dengan skala ini obyek pengukuran hanya dapat dikelompokkan berdasarkan ciri-ciri yang sama, yang berbeda dengan kelompok lain. Kelompok-kelompok atau golongan tidak dibedakan berdasarkan tingkatan,

karena kelompok yang satu tidak dapat dikatakan lebih rendah atau lebih tinggi tingkatannya dari pada kelompok yang lain, tetapi hanya sekedar berbeda.

b. Skala Ordinal

Skala ini lebih tinggi tingkatannya atau lebih baik dari pada skala nominal karena selain memiliki ciri-ciri yang sama dengan skala nominal, yaitu dapat mengolongkan obyek dalam golongan yang berbeda, skala ordinal juga mempunyai kelebihan dari skala nominal, yaitu bahwa golongan-golongan atau klasifikasi dalam skala ordinal ini dapat dibedakan tingkatannya. Ini berarti bahwa suatu golongan dapat dikatakan lebih tinggi atau lebih rendah dari pada golongan yang lain.

c. Skala Interval

Skala interval memiliki kelebihan yaitu mempunyai unit pengukuran yang sama, sehingga jarak antara satu titik dengan titik yang lain, atau antara satu golongan dengan golongan yang lain dapat diketahui.

d. Skala rasio

Skala rasio merupakan skala yang paling tinggi tingkatannya karena skala ini mempunyai ciri-ciri yang dimiliki oleh semua skala di bawahnya. Skala rasio memiliki titik nol yang sebenarnya yang berarti bahwa apabila suatu obyek diukur dengan skala rasio dan berada pada titik nol, maka gejala atau sifat yang diukur benar-benar tidak ada.

2.2.11. Siklus Pengukuran Kinerja

Siklus pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2002) dapat dilakukan dengan melalui lima tahapan berikut ini:

1. Perencanaan strategi: siklus pengukuran kinerja dimulai dengan proses penskemaan strategi, yang berkenaan dengan penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, kebijakan, program operasional dan kegiatan/aktivitas.
2. Penciptaan indikator kinerja: penciptaan indikator kinerja dilakukan setelah perumusan strategi. Indikator yang mudah adalah untuk aktivitas yang dapat dihitung, contohnya adalah jumlah klaim yang diproses.
3. Mengembangkan sistem pengukuran kinerja: tahap ini terdiri dari tiga langkah, yaitu: pertama, meyakinkan keberadaan data yang diperlukan dalam siklus pengukuran kinerja. Kedua, mengukur kinerja dengan data yang tersedia dan data yang dikumpulkan. Ketiga, penggunaan data pengukuran yang dihimpun, harus dipresentasikan dalam cara-cara yang dapat dimengerti dan bermanfaat.
4. Penyempurnaan ukuran: pada tahap ini dilakukan pemikiran kembali atas indikator hasil (*outcomes*) dan indikator dampak (*impacts*) menjadi lebih penting dibandingkan dengan pemikiran kembali atas indikator masukan (*inputs*) dan keluaran (*outputs*).
5. Pengintegrasian dengan proses manajemen: bagaimana menggunakan ukuran kinerja tersedia secara efektif merupakan tantangan selanjutnya. Penggunaan data organisasi dapat dijadikan alat untuk memotivasi tindakan dalam organisasi.

2.2.12. Pengukuran Kinerja Keuangan Sektor Publik

Dalam pengukuran kinerja sektor publik ada beberapa alat yang bisa dipergunakan, diantaranya adalah:

2.2.12.1. Target dan Realisasi

Menurut Simanjutak (2005) target anggaran dan realisasi adalah sasaran batas ketentuan yg telah ditetapkan untuk dicapai proses menjadikan nyata serta perwujudan rencana agar terlaksana dengan maksimal

Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan realisasi anggaran departemen atau instansi adalah menindaklanjuti dari rencana anggaran sesuai dengan alokasi dana yang telah tertuang di dalam APBN/APBD.

Bertitik tolak dari pengertian anggaran tersebut di atas, maka tindaklanjut dari target adalah merealisasikan anggaran yang telah dialokasikan per departemen atau instansi sesuai dengan apa yang ada di APBN/APBD. Dalam hal ini, yang ditindaklanjuti adalah realisasi terhadap kegiatan yang sudah direncanakan untuk dilaksanakan dalam satu tahun anggaran.

$$\text{Persentase Tingkat Pencapaian} = \frac{\text{Realisasi Tahun } x}{\text{Target Tahun } x} \times 100\%$$

2.2.12.2. Value For Money

Value for money menurut Mardiasmo (2002) merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintahan. Kinerja pemerintahan tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Bahkan, untuk beberapa hal perlu ditambahkan pengukuran distribusi dan cakupan layanan (*equity & service*

coverage). Permasalahan yang sering dihadapi pemerintah dalam melakukan pengukuran kinerja adalah sulitnya mengukur output, karena output yang dihasilkan tidak selalu berupa output yang berwujud, akan tetapi lebih banyak berupa *intangible output*.

Value for money terdiri dari 3 komponen yaitu :

a. Ekonomis

Rasio kemandirian keuangan daerah atau yang sering disebut sebagai otonomi fiskal menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini juga menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya.

$$\text{Ekonomis} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}} \times 100\%$$

a. Efektif

Rasio efektif berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}} \times 100\%$$

Berdasarkan hasil perhitungan diatas dapat diketahui sejauh mana perkembangan pajak dan retribusi berdasarkan presentase yang diketahui yaitu :

< 25 % = Sangat tidak efektif

25% - 50% = Tidak Efektif

50% - 75% = Efektif

>75% = Sangat efektif

b. Efisien

Rasio efisien adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara output dan input atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya. Dalam hal ini dengan mengasumsikan bahwa pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan. Pada sektor pelayanan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan baik dan pengorbanan seminimal mungkin. Suatu kegiatan dikatakan telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (*output*) dengan biaya (*input*) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan.

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Biaya}}{\text{Realisasi Pendapatan}} \times 100\%$$

Berdasarkan hasil perhitungan diatas dapat diketahui sejauh mana perkembangan pajak dan retribusi berdasarkan presentase yang diketahui yaitu :

< 25 % = Sangat efisien

25% - 50% = Efisien

50% - 75% = Tidak Efisien

>75% = Sangat Tidak Efisien

2.2.12.3. Analisis Rasio Keuangan

Analisis rasio keuangan adalah usaha mengidentifikasikan ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. (Halim dalam Audit Sektor Publik Ulum 2009: 30)

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi \& Pinjaman}}$$

2. Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD Ditetapkan Berdasarkan Potensi Riil Daerah}}$$

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 atau

dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan Untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan Daerah}}$$

3. Debt Service Coverage Ratio (DSCR)

DSCR merupakan perbandingan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembayaran pinjaman hutangnya

$$\text{DSCR} = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{Total (Pokok Angsuran} + \text{Bunga} + \text{Biaya Pinjaman})}$$

Keterangan:

PAD : Pendapatan Asli Daerah

BD : Bagian Daerah

DAU : Dana Alokasi umum

BW : Belanja Wajib

4. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya

$$\text{Rasio Pertumbuhan PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_n - X_{(n-1)}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_{n-1}}$$

Rasio Pertumbuhan Jumlah Pendapatan =

$$\frac{\text{Realisasi Penerimaan} \sum \text{Pendapatan } X_n - X_{(n-1)}}{\text{Realisasi Penerimaan} \sum \text{Pendapatan } X_{n-1}}$$

Keterangan:

X_n : Tahun yang dihitung (ex: 2006)

X(n-1) :Tahun Sebelumnya (ex; 2005)

2.2.12.4.Balanced Scorecard

Balance Scorecard merupakan alat pengukuran kinerja yang mengintegrasikan *good corporate governance* dengan *good performance management information*. Konsep *balance scorecard* adalah menerjemahkan strategi organisasi ke dalam aktivitas-aktivitas yang terencana yang dapat diukur secara kontinu (Mulyadi dalam Audit Sektor Publik Ulum:46). *Balance Scorecard* diciptakan untuk mengatasi kelemahan sistem pengukuran kinerja yang sebelumnya yang hanya berfokus pada aspek keuangan saja. Di dalam *Balance Scorecard* terdapat 4 perspektif yang dinilai :

1. Perspektif Keuangan (*Financial*)

Memberikan penilaian terhadap target keuangan yang dicapai oleh organisasi dalam mewujudkan visinya

2. Perspektif Konsumen (*Customer*)

Memberikan penilaian terhadap segmen pasar yang dituju dan tuntutan *customer* beserta tuntutan kebutuhan yang dilayani oleh organisasi dalam upaya untuk mencapai target keuntungan tertentu

3. Prospektif Bisnis Intern (*Internal*)

Memberikan penilaian gambaran proses yang harus dibangun untuk melayani *customer* dan untuk mencegah target keuangan tertentu

4. Prospektif Pembelajaran dan Pertumbuhan (*growth and Learn*)

Memberikan penilaian yang merupakan pemacu kompetisi personel, prasarna sistem informasi dan suasana lingkungan kerja yang diperlukan untuk mewujudkan target keuangan, customer dan proses bisnis intern.

2.2.12.5. Kontribusi dan Laju Pertumbuhan

Kontribusi ekonomi menurut Arsyad (1999:17) merupakan suatu bagian terpenting dari bagian pengoptimalisasi peningkatan kesejahteraan yang memiliki potensi cukup besar memanfaatkan faktor-faktor yang tersedia yaitu sarana dan prasarana. Dengan memfungsikan hubungan antara keterkaitan antar sistem berbagai sarana maupun prasarana yang tersedia menjadi suatu kesatuan dalam sistem ekonomi akan menghasilkan suatu sistem yang dapat mengefisiensikan pengembangan perekonomian.

Perhitungan Kontribusi Pajak parkir :

1. Kontribusi Pajak parkir terhadap Pajak Daerah

$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Parkir}}{\text{Pajak Daerah}} \times 100\%$$

2. Kontribusi Pajak Parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah

$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Parkir}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

Laju pertumbuhan ekonomi merupakan teori tahapan perkembangan yang memandang proses pembangunan sebagai suatu tahapan yang harus dialami oleh seluruh negara atau daerah yang ditransformasikan dari suatu masyarakat tradisional menjadi suatu masyarakat modernn dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berikut rumus laju pertumbuhan,

$$G_x = \frac{X_t - X(t-1)}{X(t-1)} \times 100\%$$

keterangan :

G_x : Laju pertumbuhan Pajak per tahun

X_t : Realisasi penerimaan Pajak pada tahun tertentu

$X(t-1)$: Realisasi penerimaan Pajak parkir pada tahun sebelumnya

2.2.13. Definisi Sistem dan Prosedur Menurut Para Ahli

Menurut Mulyadi (2010:5) “Sistem adalah suatu jaringan prosedur yang dibuat menurut pola yang terpadu untuk melaksanakan kegiatan pokok perusahaan”. Sedangkan menurut Hall (2007:6) “Sistem (*system*) adalah kelompok dari dua atau lebih komponen atau subsistem yang saling berhubungan yang berfungsi dengan tujuan yang sama”. dan menurut Marshall (2006:2) “Sistem adalah rangkaian dari dua atau lebih komponen-komponen yang saling berhubungan, yang berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan.

Dari pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa suatu sistem pada dasarnya adalah sekelompok unsur yang erat berhubungan satu sama lain dan berfungsi bersama-sama untuk mencapai hubungan tertentu. Setiap sistem yang dibuat juga berguna untuk menangani sesuatu yang berulang kali atau yang secara rutin terjadi.

“Sistem dan prosedur adalah suatu jaringan prosedur yang dibuat menurut pola yang terpadu untuk melaksanakan kegiatan pokok organisasi untuk suatu urutan kegiatan klerikal, yang biasanya melibatkan beberapa orang dalam satu

departemen atau lebih, yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang” (Mulyadi, 2010:5)

2.2.14. Pengertian Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan UU no 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Pajak merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan di semua negara. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan tentang perpajakan yang mampu menjamin adanya efisiensi dan efektivitas pengelolaan pajak. Reformasi pajak sebagai bagian dari reformasi ekonomi di Indonesia merupakan suatu usaha untuk mengelola sumber-sumber keuangan negara. Secara umum, reformasi pajak adalah proses perubahan atas sistem (perpajakan) yang ada, yang tidak sesuai dengan kondisi yang berkembang mengarah pada sistem yang lebih baik.

2.2.15. Jenis-jenis Pajak Daerah

Di Indonesia jenis pajak daerah yang ditentukan oleh pemerintah daerah propinsi disebut juga pajak daerah propinsi dan di pemerintah daerah tingkat

kota/kabupaten disebut pajak daerah kota/kabupaten. Berdasarkan Undang-undang nomor 28 tahun 2009, jenis-jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri atas 11 jenis pajak yaitu:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
7. Pajak Parkir
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Adapun jenis pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah propinsi sebanyak 5 jenis yang terdiri dari:

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok.

2.2.16. Pengertian Parkir dan Pajak Parkir

Pengertian Parkir menurut Perda Kota Malang no 16 tahun 2010 adalah keadaan kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya.

Sedangkan pengertian pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor berdasarkan perda no 16 tahun 2010 Kota Malang. Secara hukum dilarang untuk parkir di tengah jalan raya, namun parkir di sisi jalan umumnya diperbolehkan. Fasilitas parkir dibangun bersama-sama dengan kebanyakan gedung, untuk memfasilitasi kendaraan pemakai gedung. Termasuk dalam pengertian parkir adalah setiap kendaraan yang berhenti pada tempat-tempat tertentu baik yang dinyatakan dengan rambu lalu lintas atau pun tidak, serta tidak semata-mata untuk kepentingan menaikkan atau menurunkan orang maupun barang. Ada tiga jenis utama parkir, yang berdasarkan pengaturan posisi kendaraan, yaitu parkir paralel, parkir tegak lurus, dan parkir serong.

2.2.17. Tarif Pajak Daerah Kota Malang

Jenis Pajak Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang no 16 tahun 2010, terdiri atas :

a. Pajak Hotel

Tarif Pajak Hotel ditetapkan sebesar 10%.

b. Pajak Restoran

Tarif Pajak Restoran ditetapkan, sebagai berikut :

1. Restoran dengan nilai penjualannya diatas Rp. 5.000.000 sampai dengan Rp. 15.000.000 per bulan sebesar 5%.
2. Restoran dengan nilai penjualannya diatas Rp. 15.000.000,00 per bulan sebesar 10%.

c. Pajak Hiburan

Tarif Pajak Hiburan ditetapkan sebagai berikut :

1. tontonan film :
 - i. nasional sebesar 10%.
 - ii. impor sebesar 20%.
2. pagelaran kesenian, musik, tari, dan/atau busana sebesar 15%.
3. kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya sebesar 15%.
4. pameran sebesar 15%.
5. diskotik, klab malam, bar, dan sejenisnya sebesar 35%.
6. karaoke sebesar 20%.
7. sirkus, akrobat, dan sulap sebesar 15%.
8. bilyar sebesar 15%.
9. golf sebesar 25%.
10. bowling sebesar 15%.
11. pacuan kuda, kendaraan bermotor, tempat rekreasi dan permainan ketangkasan sebesar 15%.

12. panti pijat, refleksi, mandi uap/Spa, dan pusat kebugaran (fitness center), dan sejenisnya sebesar 25%.

13. pertandingan olah raga sebesar 15%.

14. hiburan kesenian rakyat/tradisional sebesar 5%.

d. Pajak Reklame

Tarif Pajak Reklame ditetapkan sebesar 20%.

e. Pajak Penerangan Jalan

Tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan :

1. Penggunaan tenaga listrik dari sumber lain, dengan penggunaan untuk
 - i. Rumah Tangga sebesar 7% dari Nilai Jual Tenaga Listrik;
 - ii. Bisnis sebesar 5% dari Nilai Jual Tenaga Listrik
 - iii. Sosial sebesar 0% dari Nilai Jual Tenaga Listrik
 - iv. Pemerintah sebesar 0% dari Nilai Jual Tenaga Listrik;
 - v. Industri sebesar 10% dari Nilai Jual Tenaga Listrik.
2. Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri sebesar 1,5%

f. Pajak Parkir

Tarif Pajak Parkir ditetapkan sebesar 20%

g. Pajak Air Tanah.

Tarif Pajak Air Tanah ditetapkan sebesar 20%

2.2.18. Objek Pajak Parkir

Objek Pajak Parkir menurut UU no. 28 tahun 2009 adalah penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan

berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk tempat penitipan kendaraan bermotor dan penyedia tempat parkir gratis sebagai bentuk layanan kepada pelanggannya.

2.2.19. Subjek Pajak Parkir

Subjek Pajak Parkir menurut UU no. 28 tahun 2009 adalah orang pribadi atau badan yang melakukan parkir kendaraan bermotor.

2.2.20. Pengecualian Pajak Parkir

Menurut UU no. 28 tahun 2009 Pajak parkir dapat dikecualikan terhadap objek berikut:

- a. penyelenggaraan tempat parkir oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah;
- b. penyelenggaraan tempat parkir oleh perkantoran yang hanya digunakan oleh karyawannya sendiri.

2.2.21. Wajib Pajak Parkir

Wajib Pajak Parkir menurut UU no. 28 tahun 2009 adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir.

2.2.22. Dasar Hukum Pajak Parkir

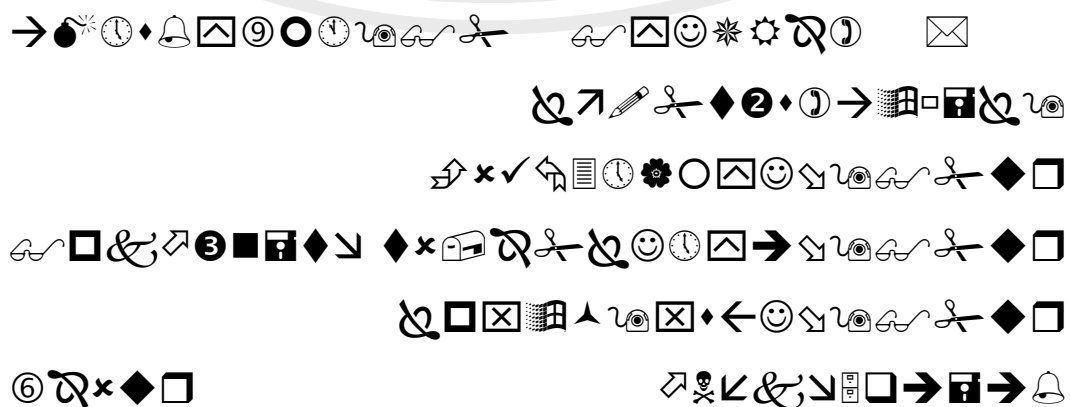
Adapun dasar hukum yang berisi tentang hal-hal yang berhubungan dengan latar belakang serta rumusan masalah yang ada, yaitu :

- a. Undang-undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- b. Peraturan Daerah Kota Malang No. 16 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah

2.2.23. Keuangan Publik Islam

Penerimaan Negara (*Revenue*) Al-Kharaj menurut Imam Abu Yusuf (Huda dan Muti, 2011)

Islam sebagai agama yang *syamil* dan *mutakamil* memiliki sistem yang terpadu, ia tidak hanya mengatur tata cara peribadatan saja, namun ia juga mengatur seluruh aspek kehidupan manusia termasuk ekonomi dan politik. Untuk keberlangsungan sebuah negara. Bahkan penerimaan itu juga berfungsi untuk mensejahterakan rakyat. Jika Jeremy Bentham seorang bapak Negara kesejahteraan (*father of welfare state*) pada abad ke-18 mengembangkan prinsip *utilitarianisme* yang menciptakan kebahagiaan ekstra bagi sebuah bangsa dengan memaksimalkan peran sosial, maka Islam sebenarnya telah lebih dulu berbicara masalah tersebut. Sebut saja misalnya tentang distribusi zakat, dalam surat At-Taubah ayat 60, Allah berfirman:





Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.

Dalam *Al-Kharaj*, Abu Yusuf menjelaskan pos-pos penerimaan negara secara rinci, namun tidak berurutan. Bahkan beliau sendiri tidak memberi judul khusus mengenai penerimaan. Hanya saja dari judul yang beliau tulis, dapat dipahami bahwa hal tersebut adalah bagian dari pendapatan negara. Pembahasan tentang pos-pos penerimaan negara tersebut dapat ditemukan dalam beberapa halaman, dengan pembagian sebagai berikut:

1. Perpajakan dan *ghonimah*, dan menurut Abu Yusuf bidang kelautan dengan segala kekayaan yang ada di dalamnya, serta pertambangan dan harta terpendam (*rikaz*) termasuk *ghonimah*.
2. Kepemilikan umum, kepemilikan umum harus dikembalikan kepada rakyat, baik berupa harta yang dibagikan langsung, maupun berupa pelayanan negara yang dibiayai dari penjualannya. Dalam hal ini, Abu Yusuf menjelaskan beberapa bidang yang menjadi sumber pemasukan negara. Di antaranya

adalah bidang sungai dan perairan. Selain itu ada juga aset milik negara yang menjadi sumber pendapatan, di antaranya berupa tanah mati (*mawatul ardh*) yang tidak difungsikan dengan baik dan tanah milik pemerintah yang disewakan.

3. Sedekah, yang dimaksud sedekah disini adalah zakat. Walaupun yang menjadi fokus *Al-Kharaj* adalah masalah perpajakan, namun Abu Yusuf berbicara cukup panjang lebar tentang sumber pendapatan ini. Meskipun beliau hanya merinci satu jenis dalam pasal khusus yang membahas mengenai zakat, yaitu zakat binatang ternak, namun ada sumber pendapatan lain yang disimpan dalam pos zakat, seperti zakat pertanian yang dijelaskan bersamaan dengan penjelasan pajak pertanian dan zakat perdagangan.

a. Bagian Perpajakan (*Al-Kharaj*) dan Ghonimah

1. Perpajakan (*Al-Kharaj*)

Kharaj, menurut bahasa bermakana *al-kara'* (sewa) dan *al-ghullah* (hasil), sedangkan menurut istilah adalah hak yang diberikan oleh Allah kepada kaum muslim dari kaum kafir. Ia merupakan hak yang dikenakan atas lahan tanah yang telah dirampas dari kaum kafir, dengan cara perang maupun damai. Dan jika mereka memeluk islam, setelah penaklukan tersebut, maka status tanah mereka *kharajiyyah* (wajib dipungut pajak). (An-Nabhani dalam *al-kharaj* Abu Yusuf , 2011: 77)

Ibnu Rajab dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011:77) mencatat bahwa *kharaj* pertama kali diberlakukan di Sawad, Kufah, Irak. Sebelum Islam berkuasa,

wilayah ini memang sudah menjadi *ardh kharajiyah* (wilayah yang dipungut pajak pertanian) ketika masih berkuasa.

Beberapa ulasan dari Umar bin Khatab untuk tidak membagikan tanah Syam dan Irak adalah bahwa wilayah negara Islam sudah sangat luas, dengan wilayah yang luas, maka perbatasannya pun bertambah luas, perangkat negara pun bertambah banyak. Oleh karenanya, negara membutuhkan sejumlah dana untuk menyelenggarakan semua itu. Jika tidak demikian, maka darimana negara membiayainya. Setelah alasan-alasan tersebut dijelaskan dengan gamblang oleh Umar Bin Khatab, kemudian sahabat yang lain pun mengikuti pendapatnya tersebut, walaupun sebelumnya ada beberapa sahabat seperti Zubair bin Awwam dan Bilal bin Rabah bersikeras agar tanah tersebut dibagikan sebagaimana Rasulullah saw membagikan tanah *khaibar*. Namun, pada akhirnya semua itu dikelola oleh pemiliknya, dan memungut *Kharaj* darinya.

Abu Yusuf mengutip riwayat tentang Umar bin Khatab dengan panjang lebar, lalu diakhiri tulisan beliau menyatakan bahwa, pendapat Umar bin Khatab merupakan sebuah taufik dari Allah, juga pilihan terbaik bagi kaum muslimin, karena dengan pajak, maka militer pun lebih bersemangat dan bertambah kuat untuk berjihad dan menjaga perbatasan.

Ibnu Rajab dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 79) mencatat *al-istikharaj li ahkamil kharaj*, bahwa jika tanah tersebut didapatkan oleh kaum muslimin dengan cara berdamai dan tidak dengan pertempuran fisik, maka tanah tersebut milik pemilik aslinya dan dia berhak menggunakan tanah tersebut dengan membayar pajak kepada Negara, sementara jika tanah tersebut didapatkan melalui

pertempuran fisik ('*unwah*') maka ia menjadi kekayaan publik, baik dengan istilah *fai*' atau wakaf bagi kaum muslimin, dengan tetap diberlakukan pajak atas tanah tersebut dan para ulama sepakat bahwa tanah tersebut tidak boleh diperjual belikan.

Tabel 2.3
Persentase Pembayaran Pajak

Lahan	Pajak dengan irigasi alami	Pajak dengan irigasi alat	Musim panas	Selain musim panas
Gandum dan sejenisnya	2/5	1/5,5		
Buah kurma, anggur, ruthab dan hasil perkebunan lainnya			1/4	1/3

Sumber: Abu Yusuf (1979)

2. *Jizyah*

Jizyah merupakan pajak kepala bagi non-muslim yang masuk kedalam wilayah dan perlindungan pemerintahan Islam, sebab mereka tidak ikut serta berperang bersama kaum muslimin dalam memerangi musuh, dan jika non-muslim ikut berperang membantu kaum muslimin melawan musuh, maka menurut Bek dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 101), mereka tidak dikenakan *jizyah*, karena mereka turut melindungi negara.

Menurut Ra'ana dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011:101), sebenarnya *jizyah* merupakan pajak pengganti tugas kemiliteran dan upah mereka yang menggantikan tugas tersebut, misalnya seorang *kafir dzimmi* dibebaskan dari tugas kemiliteran setelah membayar *jizyah*. *Jizyah* juga sebenarnya sistem pajak

lama yang pernah diterapkan oleh bangsa Persia dan Romawi, yang dikenal dengan nama *giziat* dan *tributam capitus*. Pajak ini, dibebankan kepada seseorang tanpa melihat agama yang dianutnya dan asal-usul kebangsaannya, sedangkan islam membatasinya hanya kepada non-muslim.

b. Bagian Kepemilikan Umum

Kepemilikan umum, seperti telah dijelaskan diatas bahwa ia merupakan kekayaan negara yang berupa sumber daya alam, dan negara berhak mengelolanya demi kepentingan rakyat.

1. Bidang Sungai dan Perairan

Mengenai sektor perairan dan sungai, Abu Yusuf berpandangan bahwa jika seseorang memanfaatkan sebuah pulau yang kosong, tanpa ada pemiliknya yang sah untuk bercocok tanam atau membangun sebuah bangunan, maka hal itu dibolehkan oleh pemerintah setelah meminta izin kepada pemerintah dan menunaikan sesuatu yang menjadi hak pemerintah, dengan syarat tidak membahayakan orang lain, khususnya kapal pedagang yang melintas.

2. Bidang Aset Produktif Milik Negara

Islam memerintahkan setiap orang untuk mengoptimalkan tanah yang mereka miliki, agar tidak ada aset yang menganggur (*idle asset*). An-Nabhani dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 106) mencatat bahwa setiap orang yang memiliki tanah dipaksa untuk mengelolah tanahnya secara optimal. Jika ia membutuhkan biaya untuk keperluan tersebut, maka *baitul mal* akan menanggungnya, namun apabila yang bersangkutan mengabaikan selama tiga tahun, maka tanah tersebut akan diambil dan diberikan kepada yang lain. Umar

berkata “Orang yang memagari tanah tidak berhak lagi atas tanah tersebut setelah menelantarkannya selama tiga tahun” .

3. *Qatha' i*

Qatha' I adalah tanah yang diberikan kepada rakyat yang telah berkontribusi untuk negara. Tanah tersebut pada masa Abu Yusuf merupakan tanah peninggalan kerajaan Persia yang belum menjadi milik seseorang.

4. Tanah Mati/Menganggur (*Mawatul Ardh*)

Aset produktif lainnya adalah mawatul ardh (tanah mati), yaitu tanah yang belum pernah terjamah oleh siapapun dengan aktivitas pertanian, bekas bangunan, pemakaman, tempat mengembala hewan, dan tidak menjadi milik siapapun. Orang yang mengelolanya berhak atasnya, ia boleh menjualnya atau mewariskannya jika telah meninggal dunia (Yahya bin Adam dalam *al-kharaj* Abu Yusuf, 2011: 107).

Pemerintah memiliki hak untuk memberikan tanah mati kepada rakyat yang ingin mengelolanya. Kemudian dikenakan pajak, baik usyur maupun kharj..

c. **Bagian Zakat**

Suharto dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 109) mencatat bahwa masalah apakah zakat dibayarkan kepada pemerintah dan bukan kepada pribadi nabi, muncul pada masa khalifah Abu Bakar Shiddik, ketika beberapa orang cenderung enggan membayar zakat dengan berasumsi bahwa zakat adalah pendapatan personal Nabi saw.. Menurut pemahaman mereka, setelah nabi wafat, zakat tidak lagi wajib bagi kaum muslim. Namun demikian, kesalahan pemahaman masalah ini terbatas pada suku Arab Baduwi yang masih tergolong baru dalam memeluk

Islam, dan tidak memiliki jalur komunikasi dengan mayoritas masyarakat yang menyadari dari sifat zakat sebagai institusi yang tidak bisa dipisahkan dari salat.

Dalam masalah zakat, berbeda dengan Abu Ubaid, Abu Yusuf tidak begitu sistematis pembahasannya. Bahkan yang dibahas dalam bab yang khusus tentang zakat yaitu :

1. Zakat Pertanian

Zakat yang wajib dikeluarkan dari zakat pertanian adalah sebesar 10% jika irigasinya alami (*saih*) atau tidak membutuhkan biaya seperti sungai dan mata air yang mengalir dan 5% jika irigasinya membutuhkan biaya, namun jika membutuhkan keduanya, maka yang dilihat yang paling dominan antara keduanya atau diambil tengah-tengah antara 5% dan 10%, seperti ditulis oleh Mawardi dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 111).

Mengenai jenis pertanian apa saja yang wajib dikeluarkan zakatnya, Abu Yusuf mencatat bahwa hasil pertanian yang wajib dizakati adalah makanan yang disimpan dan tahan lama, seperti makanan pokok penduduk ditempat itu.

2. Zakat Perdagangan

Yusuf Qaradhawi dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011:115) mengatakan bahwa harta benda perdagangan yang ditunaikan zakatnya adalah semua yang diperuntukan untuk dijual selain uang kontan dalam berbagai jenisnya, meliputi alat-alat, barang-barang, pakaian, makanan, perhiasan, biantang, tumbuhan, tanah, rumah, dan barang-barang tidak bergerak lainnya. Sebagian ulama memberikan batasan tentang yang dimaksud dengan harta benda perdagangan, yaitu segala sesuatu yang dibeli atau dijual untuk tujuan memperoleh keuntungan, dan yang

wajib dikeluarkan adalah 2,5% yang dihitung dari modal dan keuntungan, bukan hanya dari keuntungan.

3. Zakat Binatang Ternak

Tabel 2.4
Nishab Zakat Peternakan

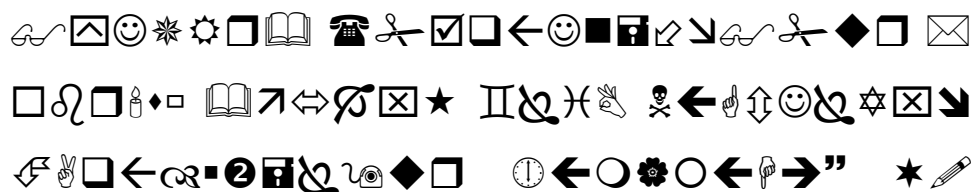
Jenis Hewan	Nishab	Jumlah Zakat
Kambing	40-120 ekor	1 ekor
	121-200 ekor	2 ekor
	201-300 ekor	3 ekor
	301-400 ekor	4 ekor
<i>Ket: selanjutnya setiap seratus ekor kambing zakatnya ditambah satu ekor</i>		
Sapi dan Kerbau	30 ekor	1 ekor <i>tabi'</i>
	40 ekor	1 ekor <i>musinnah</i>
Unta	5-9 ekor	1 ekor kambing
	10-14 ekor	2 ekor kambing
	15-19 ekor	3 ekor kambing
	20-24 ekor	4 ekor kambing
	25-35 ekor	1 ekor unta <i>bintu makhadh</i>
	36-45 ekor	1 ekor unta <i>bintu labun</i>
	46-60 ekor	1 ekor unta <i>hiqqoh</i>
	61-75 ekor	1 ekor unta <i>Jaza'ah</i>
	76-90 ekor	2 ekor unta <i>bintu labun</i>
	91-120 ekor	2 ekor unta <i>hiqqoh</i>
<i>Keterangan: jika diatas jumlah tersebut maka setiap 50 ekor zakatnya 1 ekor unta hiqqoh dan setiap 40 ekor zakatnya bintu labun</i>		

Sumber: Amalia (2010), dengan penyesuaian

4. Ghonimah dan Khumus

i. Harta Pertambangan (Ma'din) dan Harta Terpendam (Rikaz)

Abu Yusuf membahas mengenai rampasan perang, khususnya *khumus* yang menjadi penerimaan (*revenue*) negara dengan firman Allah dalam Surah Al-Anfaal ayat 41:





Ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, Kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furqaan, Yaitu di hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.

Dalam Al-Kharaj Abu Yusuf mencatat bahwa penyimpangan harta pertambangan ada dua pos, pos zakat dan *ghonimah*. Pertama, pos zakat adalah barang tambang yang mencapai 20 mitsqol emas dan 200 diham perak. Maka darinya dikenakan *khumus* (seperlima), dan *khumus*nya disimpan dalam pos zakat. Kedua, pos *ghonimah*, yaitu barang tambang yang tidak mencapai 20 mitsqol emas atau 200 dirham perak, maka *khumus* yang dikenakan darinya masuk dalam pos *ghonimah*.

ii. Kekayaan Laut

Menurut Abu Yusuf bahkan dalam Qudamah bin Ja'far dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011: 100) memandang bahwa negara berhak mendapat 1/5 dari harta itu, sementara 4/5-nya dibagikan kepada sektor privat yang menemukannya. Pendapat ini kemudian diperkuat dengan sebuah *atsar* dari Umar bin Khatab yang diriwayatkan oleh Abdullah bin Abbas.

Table 2.5
Struktur Penerimaan Negara Perspektif Abu Yusuf

Jenis Pendapatan	Bentuk Pendapatan	Macam-macam Pendapatan	Pos Pendapatan
Pendapatan Tetap	Zakat	Zakat peternakan, zakat pertanian, zakat perdagangan	Zakat
	<i>Kharaj</i>	Pajak pertanian	<i>Kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	<i>Jizyah</i>	Pajak kepala bagi non-muslim yang masuk lingkungan Negara islam	<i>Kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	Bagian Kepemilikan Umum	Bidang perairan dan sungai, asset milik Negara, di antaranya: tanah pertanian (<i>Qatha'i</i>), tanah mati (<i>Mawatul ardh</i>)	<i>Kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	<i>Usyur</i> (Bea Cukai)	Pajak bea cukai yang berlaku atas pedagang non muslim, dan muslim diwajibkan membayar manakala belum membayar zakat perdagangan	<i>Kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
Pendapatan Tidak Tetap	<i>Ghonimah</i>	Rampasan perang, kekayaan laut, barang tambang dan <i>rikaz</i> yang nilainya tidak sampai 200 dirham perak atau 20 mitsqal emas	Ghonimah, jika 20 mitsqol atau 200 dirham termasuk zakat

Sumber: Amalia (2010), dengan penyesuaian

Tabel 2.6
Perbedaan antara Zakat dan Pajak

Zakat	Pajak
Dikenakan pada orang muslim	Dikenakan pada orang non muslim
Adalah hak yang wajib pada harta tertentu, untuk orang-orang tertentu, dikeluarkan pada masa tertentu, untuk mendapatkan keridhaan Allah, membersihkan diri, harta serta masyarakat.	Adalah beban yang ditetapkan pemerintah, yang dikumpulkan sebagai keharusan dan dipergunakan untuk menutupi anggaran umum pada suatu segi. Dan pada segi lain, untuk memenuhi tujuan-tujuan perekonomian, kemasyarakatan, politik, serta tujuan-tujuan lainnya yang dicanangkan oleh negara.
Ditunaikan dengan maksud ibadah (taqarrub) kepada Allah	Bersifat keharusan yang ditetapkan oleh negara.
Adalah kewajiban yang ditetapkan langsung kadar ukurannya oleh syari'at, tanpa ada peluang bagi hawa nafsu dan keinginan pribadi manusia untuk ikut dalam menetapkan.	Ditetapkan oleh pemerintah, yang kadarnya dapat ditambah kapan saja, manakala pemerintah menginginkannya sesuai kepentingan maslahat pribadi dan masyarakat.
Telah ditetapkan tempat penyalurannya oleh syari'at. Bahwa golongan yang berhak menerima zakat telah ditetapkan langsung oleh Allah SWT	Hanya dikumpulkan dalam kas negara, dan dibelanjakan menurut kepentingan yang berbeda-beda.
Merupakan kewajiban yang sudah ditetapkan dan bersifat kekal selama di bumi ini ada agama Islam dan ada kaum muslimin.	Adapaun Pajak, maka tidak memiliki sifat tetap dan kekekalan, baik dari segi jenisnya, ukuran minimal wajibnya, kadarnya, maupun tempat pembelanjaannya.

Sumber : ilmu islam (2009) dengan penyesuaian

2.2.24. Sistem Pemungutan Menurut Imam Abu Yusuf

Istilah *taqbil* atau *qibalah* dijelaskan dalam *Almausu'atul Fiqhiyyah* (Ensiklopedi fikih dalam *al-kharaj* Abu Yusuf, 2011: 85) adalah seorang pimpinan mempekerjakan seseorang dalam jangka waktu satu tahun untuk memungut pajak diluar daerahnya. Sistem ini membuka peluang untuk terjadi penyalahgunaan wewenang dan kezaliman terhadap wajib pajak. Bahkan menurut

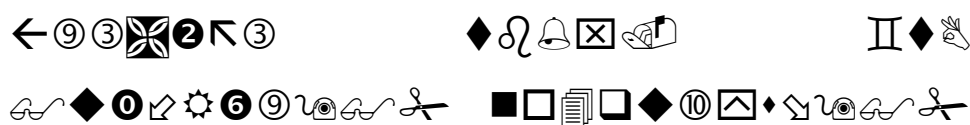
Basri dalam *al-kharaj* Abu Yusuf (2011, 85), sistem ini memunculkan terjadinya KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Jika itu yang terjadi, maka target penerimaan *kharaj* tidak tercapai. Kalau pun tercapai hal itu tetap menyisakan persoalan lain yang tidak kalah bahayanya, yaitu kezaliman yang menimpa para pembayar pajak.

Beliau mengajukan system yang lebih baik, yaitu agar negara sendiri yang menyelenggarakan penghimpunan *kharaj* dari para petani. Pemerintah harus memiliki departemen khusus yang menangani permasalahan publik ini dengan aparat yang terlatih dan berjiwa professional.

2.2.25 Etika Pengelolaan Keuangan Sektor Publik

Etika pengelolaan keuangan sektor publik menurut Manunggal (2011) atas dasar pandangan tentang manusia ekonomi, maka dirumuskan tolak ukur/indikator keberhasilan dalam manajemen keuangan yang sesuai dengan Islam yang berupa proses dan hasil dalam perwujudan nilai-nilai yang muncul dalam lingkungan perusahaan. Sebagai gambaran awal, di sini disebutkan nilai-nilai secara umum dalam lingkungan sektor publik (stakeholders dan yang bersangkutan) sesuai dengan Islam dan mesti diterapkan seiring dengan praktek pengelolaan keuangan serta disiplin ilmu yang lain. Nilai-nilai tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perolehan keuntungan dengan cara yang benar dan tanpa mengakibatkan kerusakan, antara lain sistem ekonomi pasar (Hud: 15-16).



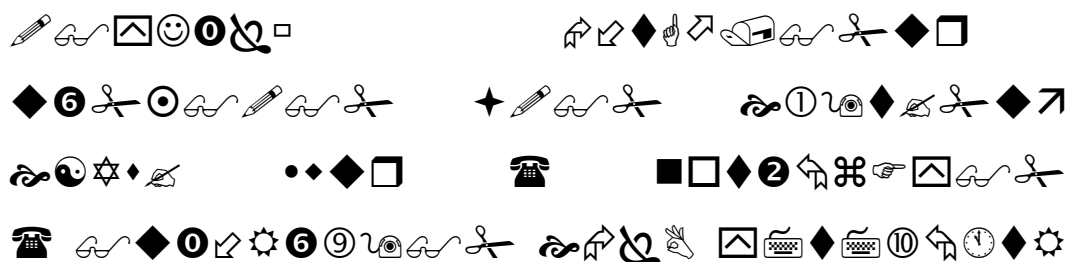


15. Barangsiapa yang menghendaki kehidupan dunia dan perhiasannya, niscaya Kami berikan kepada mereka Balasan pekerjaan mereka di dunia dengan sempurna dan mereka di dunia itu tidak akan dirugikan.

16. Itulah orang-orang yang tidak memperoleh di akhirat, kecuali neraka dan lenyaplah di akhirat itu apa yang telah mereka usahakan di dunia dan sia-sialah apa yang telah mereka kerjakan[714].

[714] Maksudnya: apa yang mereka usahakan di dunia itu tidak ada pahalanya di akhirat.

2. Keseimbangan (equilibrium) antara terpenuhinya kebutuhan materi dan spiritual stakeholders (QS. al-Qashash: 77)

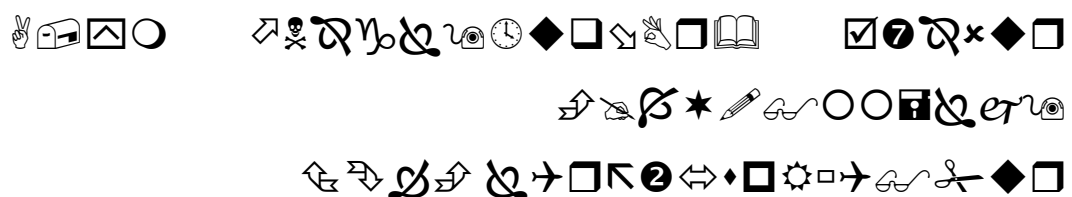




77. dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bahagianmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik, kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan.

3. Amanah/keadaan dapat dipercaya (trust) yang tinggi, menepati janji sekaligus pelayanan dengan baik dan tidak merugikan. Dalam menumbuhkan kepercayaan dari masyarakat, kualitas kepercayaan pengelola dapat diukur dari sikapnya dalam menghadapi situasi strategis, dilematis, dan penuh resiko.
4. Keempat, kedermawanan terhadap manusia yang lemah dan tertindas secara ekonomis. (QS. Adz-Dzariyaat: 19; As-Sabaa: 31; Al-Baqarah; 254, 261, 275).

QS.Adz-Dzariyaat: 19



19. dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.

As-Sabaa: 31



31. dan orang-orang kafir berkata: "Kami sekali-kali tidak akan beriman kepada Al Quran ini dan tidak (pula) kepada kitab yang sebelumnya". dan (alangkah hebatnya) kalau kamu Lihat ketika orang-orang yang zalim itu dihadapkan kepada Tuhannya, sebahagian dari mereka menghadap kan Perkataan kepada sebagian yang lain; orang-orang yang dianggap lemah berkata kepada orang-orang yang menyombongkan diri: "Kalau tidaklah karena kamu tentulah Kami menjadi orang-orang yang beriman".

275. orang-orang yang Makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), Sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, Padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), Maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. orang yang kembali (mengambil riba), Maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya.

2.3. Kerangka Berfikir

Gambar 2.1

